

Polen und der Verfassungsvertrag in der ICG 2003 als klassisches two level game?

Gaisbauer, Helmut P.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gaisbauer, H. P. (2005). Polen und der Verfassungsvertrag in der ICG 2003 als klassisches two level game? *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 34(3), 295-309. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61040>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Helmut P. Gaisbauer (Salzburg)

Polen und der Verfassungsvertrag in der ICG 2003 als klassisches *two level game*?¹

Der vorliegende Beitrag versucht das Scheitern des Verfassungsgipfels im Dezember 2003 als ein two level game (Robert D. Putnam) zu analysieren. Er kommt dabei zum Schluss, dass aufgrund der Besonderheit der Situation des Beitrittslandes Polens, die Präferenzbildung auf nationaler Ebene mit diesem Konzept nur unzureichend erklärt werden kann. Erst unter Berücksichtigung der Schwierigkeiten, die aus der Gleichzeitigkeit von Beitritt (Kampagne, Referendum) und Konstitutionalisierung der EU entstanden sind, gewinnt die Erklärung ausreichend Plausibilität und Reichweite.

Die Analyse dieser Schwierigkeiten deutet auf einen Mangel an Legitimität des Konvents und „seiner“ Verfassung hin. Wenige Wochen vor dem polnischen Referendum wurden im Konvent die machtpolitisch bedeutendsten Reformen debattiert und verhandelt, was ein Abgehen vom für Polen günstigen System der Stimmengewichtung nach Nizza bedeuten sollte. Dies führte zu einer Diskurspolitik der polnischen Regierung, die auf eine Unterdrückung des Themas „Konvent“ in der parlamentarischen und öffentlichen Debatte abgestellt war. Als das Referendum geschlagen war, trat die Regierung plötzlich scharf gegen die umstrittene Neuregelung des Systems der Stimmengewichtung auf, während Danuta Hübner als Regierungsvertreterin den Konventsentwurf mitunterzeichnet hatte.

Diese Widersprüche wurde von der proeuropäischen Opposition aufgegriffen und gegen die Regierung gewendet: die Politisierung dieses issues kraft des Slogans „Nizza oder Tod“ bedeutete eine maximale Einengung des win sets für die polnischen VerhandlerInnen in den entscheidenden Verhandlungen und war ein entscheidender Faktor für deren Scheitern.

Im Résumé kommt der Beitrag zu dem Schluss, dass das notwendige Einbeziehen des Konvents in den Erklärungsrahmen des two level games die heuristische und theoretische Stimmigkeit dieses Ansatzes insgesamt in Frage stellt.

Keywords: EU-Erweiterung, EU-Beitritt, EU-Verfassungsgebung, Legitimität des Konvents, two level game, Legitimität der EU-Verfassung, Polen, Kandidatenländer enlargement, accession, constitutionalization process, legitimacy of convention, two level game, legitimacy of constitution, Poland, candidate states.

1. Einleitung

Mitte des Jahres 2003 schien der Europäischen Union eine glänzende Zukunft gewiss: Ende des Jahres sollte in der Regierungskonferenz (ICG 2003) der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents von den 15 Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie deren 10 AmtskollegInnen aus den Beitrittsländern in seiner endgültigen Form ausverhandelt werden, im Mai des darauf folgenden

Jahres mit dem Beitritt dieser 10 Staaten die Europäische Union von 15 auf 25 Mitgliedstaaten anwachsen und damit die Teilung Europas endgültig überwunden sein. Die Ratifikation der ersten nominellen europäischen Verfassung in den 25 Mitgliedstaaten war als formelles Erfordernis anzusehen; die empirischen Umfragen in jenen Staaten, deren *demoi* in Referenden der Verfassung zustimmen sollten, trübten das Bild kaum². Zwei Jahre später stellt sich die Szenerie wesentlich getrübt dar: der Gipfel, auf dem

das Budget der Europäischen Union der Jahre 2006–2013 unter luxemburgischer Präsidentschaft beschlossen werden sollte, scheiterte. Die französischen und niederländischen Wählerinnen und Wähler hatten in ihren Referenden die Verfassung in der vorliegenden Form abgelehnt; am Gipfel wurde ein Reflexionsprozess vereinbart, der als *de facto*-Stopp des Ratifikationsprozesses anzusehen ist. Die Zukunft der Verfassung der Europäischen Union – sowohl in der formellen wie auch materiellen Interpretation des Terminus – ist ungewiss.

Beide Sachverhalte können nicht von der Thematik der Erweiterung abstrahiert werden: in den Kampagnen gegen die Verfassung in Frankreich waren deutliche Stimmen zu hören, die die Angst vor der – vermeintlichen oder tatsächlichen – neuen wirtschaftlichen Konkurrenz aus Osteuropa schürten. Die Budgetfrage war von der Sorge der reichen Mitgliedstaaten bestimmt worden, dass in der EU-25 die Kosten mittelfristig massiv ansteigen würden³.

Ist diese Krise der Europäischen Union erst mit den erwähnten Sachverhalten evident, so kann ein erstes Symptom der handfesten Schwierigkeiten, Erweiterung und Vertiefung unter einen Hut zu bringen, bereits im Scheitern der Regierungskonferenz im Dezember 2003 in Brüssel gesehen werden. Damals war der Abschluss der Verhandlungen über die europäische Verfassung v. a. an einer institutionellen Frage gescheitert: der Neugewichtung der Stimmen im Rat der Europäischen Union bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit. Und es war v. a. das Noch-nicht-Mitglied Polen, das für das Scheitern verantwortlich gemacht worden war (Garsztecki 2005; Maurer/Schunz 2004; Lang 2003). Dabei war Polen als eines von 13 Beitrittsländern in vollem Umfang an den Beratungen jenes Konvents beteiligt gewesen, der einen Verfassungsentwurf als Arbeitsgrundlage für die ICG in einem zumindest ansatzweise deliberativ gestalteten Konsensverfahren ausgearbeitet hatte. Erst nach intensiven und umsichtigen diplomatischen Verhandlungen war es der irischen Ratspräsidentschaft ein halbes Jahr später gelungen, einen Kompromiss in dieser Frage zu erzielen und eine Einigung unter den 25 Staats- und Regierungschefs zu erreichen.

Der vorliegende Beitrag versucht dieses erste Scheitern des Verfassungsprozesses als klassisches *two-level-game* (Putnam, 1988) zu betrachten. Dabei soll neben der Frage nach den relevanten Bedingungen dieses Misserfolgs auch der Frage nachgegangen werden, inwieweit dieser Ansatz zu einer Analyse und Erklärung der Ereignisse aus polnischer Perspektive beitragen kann. Es wird sich zeigen, dass auch in diesem Zusammenhang⁴ nicht von der Gleichzeitigkeit von Vertiefung und Erweiterung abstrahiert werden kann, ohne zentrale empirische Einsichten zu opfern, die auch theoretisch fruchtbar gemacht werden können.

2. Das Scheitern des Verfassungsgipfels als Two Level Game?

Für eine analytische Betrachtung der Sachverhalte, die zum (zwischenzeitlichen) Scheitern des Verfassungsgebungsprozesses im Dezember 2003 geführt haben, scheint der heuristische Rahmen von Robert D. Putnams *two level game* zunächst aus mehreren Gründen Gewinn bringend:

- Zur Erklärung des Scheiterns eines Gipfels im Rahmen einer Regierungskonferenz, zumal aus der Sicht eines der maßgeblich betroffenen Staaten, liegt ein intergouvernemental orientierter Ansatz nahe. Die im großen Bild der Europaforschung berechnete Kritik an intergouvernementalen Ansätzen, Integration „almost exclusively in terms of nodal ‚history-making moments‘ such as treaty revisions“ (Wincott 1995, 602f; zitiert nach Rosamond 2000, 146) zu betrachten, beschreibt im vorliegenden Fall geradezu idealtypisch, warum ein *state-centric*-Ansatz nutzbringend erscheint: es geht nicht um eine Theoretisierung von Integration oder *governance*, sondern um eine theoretisierende Betrachtungsweise einer Dimension des Verfassungsgebungsprozesses – eines der „grand bargains in EU history“ (Moravcsik/Nicolaïdis 1999, 60).
- Mit der Bereitstellung einer Metapher zur Konzeptualisierung der Interdependenz zwischen nationalem Politikgestaltungsprozess

und der inter- bzw. supranationalen Ebene in Verhandlungsprozessen, können beide Ebenen in der Erklärung entsprechend berücksichtigt werden. Der Schlüssel der Erklärung liegt darin, das Verhalten der nationalen Exekutiven als ein simultanes Spiel auf beiden Ebenen zu betrachten (Rosamond 2000, 136). Der Focus auf die nationale Ebene (Level II) erlaubt es dabei „[to] stress politics: parties, social classes, interest groups (both economic and noneconomic), legislators, and even public opinion and elections, not simply executive officials and institutional arrangements“ (Putnam 1988, 432).

An Stelle des theoretisch und empirisch anspruchsvolleren Modells des *Liberal Intergovernmentalism* von Andrew Moravcsik (1998) scheint eine simplere Betrachtungsweise aus zwei Gründen zunächst ausreichend: Erstens handelt es sich um den Versuch der Erklärung eines *gescheiterten Verhandlungsprozesses*, was die Fokussierung auf den nicht gelösten Verhandlungspunkt erlaubt. In diesem Falle ist die Präferenzbildung der *domestic politics* ohne großen empirischen und theoretischen Aufwand analysierbar. Im vorliegenden Fall reduziert sich die Komplexität des Themas auf der nationalen Ebene weiter, da der Gipfel an einer rein machtpolitischen Frage gescheitert ist: der Frage des Systems der Stimmengewichtung im Rat bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit. Daher ist von keinen *key constituencies* auszugehen, die einen besonderen Einfluss auf die Regierung ausgeübt hätten.

Nichtsdestotrotz liefert gerade die Präferenzbildung auf nationaler Ebene erst den „theoretischen“ Gehalt einer Analyse, die über die Metapher des *two level games* hinausgeht. Deshalb wird es für den vorliegenden Ansatz von Bedeutung sein, die Präferenzbildung auf Level II der polnischen *domestic politics* jenseits der vorhandenen Erklärungsansätze zu analysieren. Es wird sich dabei das Problem zeigen, die beiden Ebenen heuristisch überzeugend zu trennen. Dies hat sowohl mit dem involvierten

Konventsverfahren als auch mit der zwiespältigen Rolle der Beitrittsländer zu tun: sie waren über lange Strecken hinweg beides – formell gleichberechtigte Beteiligte am Konvent und der ICG und Beitrittsländer, die über die Bedingungen ihres Beitritts verhandelten, ihre Bevölkerungen in Kampagnen auf die Beitrittsreferenden vorbereiten mussten usw. Diese Gleichzeitigkeit von Erweiterungs- und Vertiefungsprozess kann aus polnischer Perspektive als eine *Unmöglichkeit des Gleichzeitigen* aufgefasst werden und wesentlich zu einer Erklärung der konkreten Handlungsspielräume im *grand bargain* um die europäische Verfassung beitragen.

Im Folgenden wird versucht, das Scheitern des Gipfels im Dezember 2003 als ein klassisches *two level game* zu interpretieren und die Reichweite der Erklärung zu prüfen. Aus Gründen der Konsistenz des Arguments wird zunächst davon abstrahiert, dass die ICG 2003 im Unterschied zu allen bisherigen Regierungskonferenzen von einem Konvent vorbereitet wurde. Danach werden weitere Evidenzen präsentiert, die den Erklärungsrahmen des gewählten Ansatzes überschreiten; in einem Résumé wird versucht, die Konsequenzen für den theoretischen Gehalt des *two level game* Ansatzes darzulegen.

3. Level I: Die Regierungskonferenz

Die Regierungskonferenz (ICG 2003) hatte am 4. Oktober 2003 in Rom begonnen und war am 12./13. Dezember in Brüssel für gescheitert erklärt worden, nachdem in den Verhandlungen in der Frage der gewichteten Stimmen zwischen Deutschland (und Frankreich) auf der einen und Polen (und Spanien) auf der anderen Seite keine Einigung erzielt werden konnte.

Gut informierte BeobachterInnen dieser *constitutional bargainings* berichteten, dass beim Zusammentreffen der Staats- und Regierungschefs am 12./13. Dezember das Ende des Gipfels bereits besiegelt gewesen wäre, da die Kluft zwischen den vehementen BefürworterInnen und GegnerInnen der doppelten Mehrheit „zu groß und zu stabil“ gewesen sei.

„Bereits vor Beginn der offiziellen Beratungen hatten sich Miller und Schröder zu einem informellen Gespräch getroffen; nur um festzustellen, dass keine Seite über diskussionsfähige Rückfall-Positionen verfüge. ... In Ermangelung weiterer Verhandlungsmasse wurde der Gipfel daraufhin für gescheitert erklärt“ (Maurer/Schunz 2004, 6).

Die Motive der Beteiligten wurden dabei wie folgt beschrieben:

Premier *Leszek Miller* konnte aufgrund „innenpolitischer Kalküle“ zu diesem Zeitpunkt nicht von seiner Haltung abweichen und „wollte als harter Verhandler eines ‚großen EU-Staats‘ auftreten“, eine „Demonstration von Stärke“ abliefern (Maurer/Schunz 2004, 6).

Auch *Gerhard Schröder* und *Jacques Chirac* wollten als Repräsentanten „bevölkerungsreicher Gründungsmitglieder“ Polen gegenüber ihre Stärke und Dominanz demonstrieren. Daneben könnte das Scheitern des Gipfels durchaus auch im Interesse der beiden Regierungen gelegen haben, da damit ein größerer zeitlicher Spielraum zur Gestaltung der Verfassungsinhalte zu Verfügung gestanden habe (Maurer/Schunz 2004, 7).

Als weitere erklärende Faktoren des Scheiterns wurde Polens strategische „Unerfahrenheit im Poker der EU-Politik“ angeführt, das zum einen sich ignorant gegenüber Reaktionen von außen verhalten und unbeholfen taktiert habe, und zum anderen auf Positionen anderer Länder gebaut habe, die sich als taktisch motiviert erwiesen hatten (Spanien, Großbritannien) (Maurer/Schunz 2004, 6f).

Innerhalb Putnams Analyserahmen kann zunächst *ex post* festgestellt werden, dass sich die *win-sets* der beiden im Zentrum der Verhandlungen stehenden *chief negotiators* Miller und Schröder einander offensichtlich nicht überlappt haben („keine diskussionsfähigen Rückfall-Positionen“). *Win-sets* können für eine bestimmte WählerInnenschaft („constituency“) definiert werden als „set of all possible Level I agreements that would ‚win‘ – that is, gain the necessary majority among the constituents – when simply voted up or down“ (Putnam 1988, 437). Die Aussichten auf „ratification“ eines Verhandlungsergebnisses durch die betroffene

Schlüssel-WählerInnenschaft („key constituency“) spielen dabei eine bedeutende Rolle.

Im vorliegenden Fall wurden die Verhandlungspositionen als Null-Summen-Spiel arrangiert: entweder Beibehaltung der Stimmengewichtung nach Nizza (polnische Position) oder die Anwendung des Prinzips „doppelte Mehrheit“ (deutsche Position)⁵. Das Fehlen weiterer Verhandlungsmasse schränkte die strategischen Möglichkeiten der VerhandlerInnen dramatisch ein⁶.

4. Level II: domestic politics

Nach Putnam (1988, 441–450) hängt die Größe der *win-sets* von drei entscheidenden Faktoren ab:

- der Verteilung von Macht, Präferenzen und den möglichen (Themen-)Koalitionen innerhalb der Level II-Wählerschaft;
- den politischen Institutionen auf Level II sowie
- den Strategien der VerhandlerInnen auf Level I.

4.1. Determinanten des deutschen *win-set*

Die Verteilung von Macht, Präferenzen und möglichen Koalitionen innerhalb der deutschen Level II-WählerInnenschaft kann im konkreten Fall als relativ homogen angenommen werden; es ist dies ein Fall, wo die Mehrzahl der WählerInnen „[do] offer [...] generic support for Level I agreements, more or less independently of the specific content of the agreement“ (Putnam 1988, 442): Magnette/Nicolaïdis (2004) verweisen in einem vergleichbaren Zusammenhang darauf, die europäische Idee sei „still more popular in Germany than anywhere else in Europe“; die Eurobarometer-Daten zeigen eine breite Unterstützung der Bevölkerung für eine Verfassung⁷. Im öffentlichen Diskurs wurde die Verfassung als unabdingbare Bedingung für ein effektives Funktionieren der Union nach der Erweiterung dargestellt⁸. Non-agreement wurde von breiten Teilen der

Bevölkerung und den politischen Parteien als relativ kostenintensiv wahrgenommen, daher kann in Umkehrung einer These Putnams von einem relativ großen deutschen *win-set* ausgegangen werden (Putnam 1988, 442). Dies hing auch damit zusammen, dass eine Politisierung des Themas ausblieb, so dass kaum Gruppen aktiviert worden waren, die weniger über die Kosten eines *non-agreement* besorgt gewesen wären (Putnam 1988, 445).

Die politischen Institutionen auf Level II betreffen die Ratifikationsprozeduren; im deutschen Fall war Kanzler Schröder mit einer stabilen Regierungsmehrheit ausgestattet und konnte mit einer hohen Parteidisziplin sowohl in der SPD als auch bei den Grünen rechnen. Die Ratifikation des Ergebnisses durch die Bundesversammlung – das deutsche Grundgesetz kennt das Instrument des Referendums nicht – machte eine Ratifikation des Ergebnisses höchstwahrscheinlich. Dieser Umstand stattet Bundeskanzler Schröder mit einer großen „*deliverability*“ – also der Fähigkeit, dem Verhandlungspartner eine Ratifikation des Verhandlungsergebnisses garantieren zu können – und daher mit Konzessionsmöglichkeiten (Putnam 1998, 439) aus. Auch in der Frage der politischen Institutionen scheint die Größe des deutschen *win-set* nicht wesentlich beschnitten zu sein.

Einschränkend muss in Rechnung gestellt werden, dass der deutsche Wunsch nach einer Vergrößerung des Gewichts im Rat bereits bei zwei Vertragsreformen (Amsterdam, Nizza) hinter die europäische Raison zurück gestellt worden war (Magnetite/Nicolaïdis 2004, 383). Damit konnte die deutsche Regierung das ansonsten relativ breite *win-set* einigermaßen glaubhaft einschränken.

Allerdings scheint es nicht zutreffend, von einem absolut unüberschreitbar eng definierten deutschen *win-set* auszugehen. Es scheint unrealistisch, dass Kanzler Schröder innenpolitisch wesentlich an Statur verloren hätte, wenn er etwa einer „Rendez-Vous-Klausel“ zugestimmt hätte, die das polnische *win-set* wesentlich vergrößert hätte. Entsprechend dürfte für Kanzler Schröder auch ein breites Verständnis für ein weiteres Zurückstellen der deutschen instituti-

onellen Wünsche erzielbar gewesen sein: „[A] chief negotiator whose political standing at home is high can more easily win ratification of foreign initiatives“ (Putnam 1988, 451).

Putnam weist darauf hin, dass ein relativ enges *win-set* einen bargaining-Vorteil bedeuten könne: Zum einen können VerhandlerInnen, die viele möglichen Verhandlungsergebnisse auf der nationalen Ebene als Erfolg verbuchen können, von ihrem Gegenüber in alle möglichen Richtungen getrieben werden; zum anderen können VerhandlerInnen mit engem *win-set* sich auf folgende Position zurückziehen: „I’d like to accept your proposal, but I could never get it accepted at home“ (Putnam 1988, 440).

Die relative Enge des deutschen *win-sets* dürfte also durch die Strategie Gerhard Schröders bzw. Leszek Millers gegeben gewesen sein. Die oben dargelegte Erklärung, dass Schröder und Chirac als Repräsentanten von bevölkerungsreichen Gründungsmitgliedern Stärke und Dominanz demonstrieren hätten wollen, scheint plausibel; dass mit Miller ein Repräsentant eines Beitrittslandes versucht hatte, die beiden herauszufordern, könnte darauf hinweisen, dass der Ansatz Putnams eine Dimension nicht angemessen berücksichtigen kann: jene eines hierarchischen Verhältnisses zwischen VerhandlerInnen. Zwar ist bei Putnam das *standing* von VerhandlerInnen in der nationalen Arena mitberücksichtigt (allerdings mit negativer Rückwirkung auf den Handlungsspielraum auf Ebene I), doch folgende Prämisse passt nicht ins Bild: „[E]ach Level I negotiator has a strong interest in the popularity of his opposite number, since Party A’s popularity increases the size of his *win-set*, and thus increases both the odds of success and the relative bargaining leverage of Party B“ (Putnam 1988, 451).

4.2. Determinanten des polnischen *win-set*

Die Verteilung von Macht, Präferenzen und möglichen Koalitionen innerhalb der polnischen Level II-WählerInnenschaft ist im Gegensatz zum deutschen Fall durch eine ausgesprochen nachhaltige Politisierung charakterisiert: Die

Präferenzbildung bezüglich der Regierungskonferenz war in Polen v. a. im parlamentarischen Diskurs gestaltet worden. *Jan Rokita* von der oppositionellen PO⁹ forderte von der Regierung kompromisslos, für eine Beibehaltung des Systems der Stimmengewichtung nach Nizza einzutreten. „Nizza oder Tod“¹⁰, so lautete der mit dieser Forderung verknüpfte populistische Kampfruf. Diese Forderung ging in eine parlamentarische Resolution ein¹¹. Der Resolution schlossen sich 279 von 405 Abgeordneten an; dagegen stimmten 122. Eine zweite Resolution am Vorabend des Gipfels in Brüssel bekräftigte die erste Resolution – diesmal war das Ergebnis der Abstimmung beinahe einhellig (375 von 402 Stimmen für, 14 gegen die Resolution bei 13 Enthaltungen). Dies bedeutete für die Verhandlungen ein besonders eng definiertes polnisches *win-set*.

Zu den politischen Institutionen ist zunächst folgendes allgemein festzuhalten: Die Parteiensysteme in den postkommunistischen Staaten sind generell von großer Instabilität gekennzeichnet. Dies hat zur Folge, dass deren Regierungen bei Verhandlungen auf internationaler Ebene weniger Spielraum zur Verfügung haben, da sie tendenziell deutlich weniger auf eine stabile WählerInnenschaft und entsprechende Legitimitätskraft ihrer Entscheidungen setzen können als Regierungen in einem politischen System mit gefestigten Parteiensystemen (Henderson 2004, 166; Trzaskowski 2002, 8).

So war etwa auch die Regierung Miller auf Grund innenpolitischer Probleme eine Regierung mit deutlich sinkender Unterstützung in der Öffentlichkeit¹² (CBOS 2003a). Darüber hinaus konnte sie ab Mai 2003 als Minderheitsregierung nicht mit der Unterstützung anderer Parteien rechnen und musste mit extremem Druck von Seiten der Opposition rechnen, für den Fall, dass ein Votum des Parlaments missachtet bzw. überschritten werden würde. „Nizza oder Tod“ kann unter diesem Blickwinkel als handfeste Drohung der Opposition an die Adresse der Regierung gewertet werden: „Nizza oder Tod“ der Regierung Miller.

Das beinahe einstimmige Ergebnis der Abstimmung über die zweite parlamentarische

Resolution¹³ macht die Zugkraft deutlich, die dieser Slogan entwickelt hatte. Im Besonderen ist erstaunlich, dass bei beiden Resolutionen die Abgeordneten der Regierungspartei SLD geschlossen für die Resolution gestimmt haben.

Aus strategischer Perspektive kann hinreichend erklärt werden, warum sich die Abgeordneten der oppositionellen PO zu einer ablehnenden Haltung gegenüber der doppelten Mehrheit entschlossen hatten. Zum einen war dies eine Änderung gegenüber dem Beitrittsvertrag, über den die Bevölkerung wenige Wochen zuvor abgestimmt hatte. Zum anderen war es eine ideale Gelegenheit, die Initiative zu ergreifen und die Regierung auf jenem Feld, auf dem diese noch die meiste Reputation zu gewinnen hatte, in eine Falle zu locken. Dies ist der klassische Fall, wo ein non-agreement die Beibehaltung des Status quo bedeutet und dies von einer nationalen Schlüsselgruppe als positiv bewertet wird. Für die Bürgerplattform PO war dies die erste Möglichkeit, die Regierung im Bereich der Europapolitik massiv unter Druck zu setzen, ohne selbst euroskeptische Positionen einnehmen zu müssen. Diese Position hatte bisher die radikal euroskeptische Liga der polnischen Familien LPR beinahe exklusiv für sich beanspruchen können, ohne auf eine „europäische“ Verantwortung Rücksicht nehmen zu müssen. Die Politisierung des Sachverhaltes verstärkte den Druck auf die Regierung: „Politicization often activates groups who are less worried about costs of non-agreement, thus reducing the effective *win-set*“ (Putnam 1988, 445).

Dass die Abgeordneten der SLD geschlossen für die Resolution gestimmt hatten, kann aus strategischen Erwägungen so gedeutet werden, dass sie – und mit ihnen die Regierung – vor dem Hintergrund des minimalen Handlungsspielraums bzw. in Ermangelung einer Alternative auf das sogenannte „Paradox der Schwäche“ (Schelling 1960, 22) spekuliert hatten, welches besagt, dass die Selbstbindung eines Verhandlers seine Verhandlungsmacht entscheidend erhöhen kann – dass eine Schwäche also eine Stärke darstellen kann. Dies gilt solange der Verhandlungspartner der Ansicht ist, dass die Kosten eines non-agreement höher sind, als

die Kosten der verlangten Zugeständnisse. “[Of course, strategies such as this] run the risk of establishing an immovable position that goes beyond the ability of the other to concede, and thereby provoke the likelihood of stalemate or breakdown” (Schelling 1960, 19–28; zit. nach Putnam 1988, 440). “[Even] when the *win-set* is beyond the negotiator’s control, he may exploit its leverage” (Putnam 1998, 440). Dies erklärt aber noch nicht hinreichend, warum die SLD-Abgeordneten nicht einfach gegen die Resolution gestimmt hatten.

Im vorliegenden Fall wurde das „Paradox der Schwäche“ offensichtlich nicht wirksam; auf Basis der zugänglichen Informationen ist schwer zu entscheiden, warum dies der Fall war. Maurer/Schunz (2004) machen nun persönliche Motive der Beteiligten geltend („Demonstration der Stärke“); darüber hinaus ist die Diskrepanz zwischen den maßgeblichen Gründungsmitgliedern Deutschland und Frankreich auf der einen Seite und dem *newcomer* Polen auf der anderen Seite angesprochen. Des weiteren gibt es einige Evidenz, dass die polnischen VerhandlerInnen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit dem „Paradox der Schwäche“ gepunktet hatten und der deutsche Kanzler der Erhöhung der Ausgleichszahlungen für polnische Landwirte zugestimmt hatte. Es darf angenommen werden, dass ein fortgesetztes Pochen auf das je minimale *win-set* unter Rekurs auf die innenpolitische Situation bei gleichbleibenden VerhandlungspartnerInnen abnehmende Wirkung zeigen muss. Die Erhärtung dieser Thesen muss zukünftigen Anstrengungen vorbehalten bleiben.

Für die polnischen Vorbereitungen der Verhandlungen bedeutete die Bindung der Regierung an die Verteidigung des Systems der Stimmengewichtung nach dem Vertrag von Nizza jedenfalls eine massive Einschränkung der vorhandenen Optionen. Neben dieser Frage war es der polnischen Regierung nicht gelungen, die allgemeinen Vorteile einer europäischen Verfassung in der Öffentlichkeit darzustellen und damit die Kosten für ein non-agreement deutlich zu machen. Deshalb war selbst unter dem spürbaren Druck aus den anderen Mitgliedstaaten ein Neuarrangieren der

Präferenzen auf nationaler Ebene unmöglich, das *win-set* blieb schmal und statisch definiert.

Das dadurch indizierte Verhalten der polnischen VerhandlerInnen am Gipfel – von KommentatorInnen als irrational bezeichnet – war direkte Folge des politischen Umganges mit den Widersprüchen, die sich aus der Unmöglichkeit des Gleichzeitigen von Beitritt und Vertiefung für das Beitrittsland Polen ergeben haben. Diese Widersprüche können anhand der bisher noch nicht in ausreichendem Maße geklärten Punkte aufgezeigt werden bzw. fanden im Rahmen des gewählten Ansatzes bisher keine Berücksichtigung, sind aber von eminenter Bedeutung für den theoretischen Gehalt der Analyse:

- Warum haben die Abgeordneten der SLD (zweimal) geschlossen für die Resolution der Bürgerplattform gestimmt, die ohne ihre Stimmen keine Mehrheit bekommen hätte?
- Warum ist es der Regierung nicht gelungen, einem ausreichenden Teil der WählerInnenenschaft bzw. des politischen Spektrums die Kosten für die Beibehaltung des Status quo bzw. die Vorteile des Verfassungsvertrages deutlich zu machen?
- Warum konnte die polnische Delegation einer derart massiven Fehleinschätzung unterliegen, dass das „Paradox der Schwäche“ ein weiteres Mal zu einem Verhandlungserfolg führen würde?
- Welche Rolle spielte der Konvent zur Zukunft Europas als vorbereitendes Gremium bzw. das durch ihn vorgelegte Dokument für die Regierungskonferenz? Inwiefern konnte das deliberative Verfahren bzw. die Öffentlichkeit des Prozesses zur Ausbildung eines Bewusstseins für die Bedeutung der europäischen Verfassung bzw. der Kosten eines non-agreement unter der WählerInnenenschaft beitragen?

Die im folgenden Kapitel präsentierten empirischen Ergebnisse zeigen Zusammenhänge auf, die die Beantwortung dieser Fragen erlauben. Zunächst muss entsprechend der spezifischen Problemlagen der polnischen Regierung die Reichweite und Bedeutung des zum politischen Symbol gewordenen Vertrags von Nizza identifiziert werden. Danach wird der parlamen-

tarische Diskurs zum Reformprojekt des Konvents zur Zukunft Europas Gegenstand der Analyse sein. Anhand der dargelegten Sachverhalte kann dann anschließend resümierend auf die Eingangsannahmen Bezug genommen und deren theoretische Implikationen betrachtet werden.

5. Der Vertrag von Nizza als archimedischer Punkt des polnischen Europadiskurses

5.1. Zum Symbolwert des Vertrags von Nizza im Beitrittsprozess

Der im Dezember 2000 in Nizza unter den 15 Staats- und Regierungschefs ausgehandelte Vertrag wurde in Polen positiv aufgenommen; besonders wurde gewürdigt, dass die Größe und die politischen Ambitionen des Landes sich auch formal in der erweiterten Union niederschlagen würden. Der polnische Premier *Jerzy Buzek* meinte dazu: „Wir haben eine sehr starke Position in der Union für die Zeit nach dem Beitritt gewonnen.“¹⁴ Das Vorstoßen Polens in den politischen Kern der erweiterten EU wurde auf dem deutsch-polnisch-französischen Gipfeltreffen im Rahmen des „Weimarer Dreiecks“ im Februar 2001 auch von französischer Seite gewürdigt (Lippert 2001).

Schnell wurde der Vertrag von Nizza im polnischen politischen Diskurs zum Symbol für die zukünftige Stellung Polens als „beinahe-großer“ Mitgliedstaat der Europäischen Union. Damit schien einer der wesentlichsten *topoi* des polnischen nationalpolitischen Diskurses der politischen Verwirklichung nahe: „Nichts über uns ohne uns.“¹⁵

Im Herbst 2001 fand nach den Parlamentswahlen ein Regierungswechsel statt. Die beiden Regierungsparteien AWS und UW mussten ein Fiasko hinnehmen.¹⁶ *Jerzy Buzek* übergab das Amt des Premierministers an *Leszek Miller*, der eine Koalitionsregierung aus SLD-UP und PSL¹⁷ gebildet hatte. Bei den Wahlen hatten neben der SLD v. a. auch die beiden euroskeptischen populistischen Parteien Samoobrona und LPR beunruhigende Stimmenzuwächse zu verzeichnen gehabt.¹⁸ Die Koalitionsregierung zerbrach im April 2003; von die-

sem Zeitpunkt an führte Miller eine Minderheitsregierung an, die sich in einer permanenten Legitimitätskrise befinden sollte.

So war Außenminister Cimoszewicz etwa Ende November 2001 mit einem Misstrauensantrag konfrontiert, der die EU-Beitrittsverhandlungen zum Gegenstand hatte. Im Europaausschuss versuchte Cimoszewicz in diesem Zusammenhang ein realistisches Bild der zukünftigen polnischen Mitgliedschaft in der EU zu zeichnen: „Die wichtigsten Entscheidungsbereiche sind weiterhin der einstimmigen Entscheidung der Mitgliedstaaten vorbehalten. Es stimmt, dass immer häufiger Entscheidungen im System der gewichteten Stimmen gefällt werden, aber wir sollten bedenken, dass es der Vorgängerregierung gelungen ist, während des Gipfels von Nizza in diesem Bereich eine starke Position zu erringen. Dafür gebührt ihr großes Lob. Wir haben nur zwei Stimmen weniger als die mächtigsten Staaten Europas. Ist das ein nennenswertes Ausmaß von Souveränitätsverlust? ... Ich bin davon überzeugt, dass Polen im Spiel der Interessen zwischen den – möglicherweise in Kürze 25 – Mitgliedstaaten starke Trümpfe in der Hand hält und in entscheidendem Ausmaß Einfluss auf die Ereignisse in der Union und ihr Handeln haben wird.“¹⁹ Diese Argumentation bezüglich der künftigen Rolle Polens in der Union sollte die durch die euroskeptischen Parteien gezeichneten apokalyptischen Bilder entkräften. Von diesem Zeitpunkt an wurde es zu einem Standardargument, um die schmerzhaften Kompromisse der Beitrittsverhandlungen zu rechtfertigen. „Nizza“ wurde zu einem schlagenden Trumpf in den Händen der RegierungspolitikerInnen.

5.2. Nizza in der Debatte um die Zukunft Europas

Aber nicht nur die Beitrittsbedingungen wurden auf den Referenzwert einer zukünftigen Machtposition Polens in der EU, die durch den *topos* „Nizza“ symbolisiert wurde, bezogen. Auch in der an Intensität und Struktur gewinnenden Debatte um die Zukunft Europas wurde Nizza als archimedischer Punkt diskursiv konstruiert – als Fundament, auf das alle weiteren

Überlegungen, Reformen etc. aufzusetzen sein würden. Kurz nach dem Gipfel von Laeken berichtet *Danuta Hübner*, Ministerin für Europäische Angelegenheiten im Außenministerium, im polnischen Europaausschuss über die wesentlichen Ergebnisse dieses Gipfels. Sie stellte einleitend fest, dass in Nizza nur das Thema der Stimmengewichtung gelöst werden habe können. In der nun anstehenden Debatte um die Zukunft der Union würde der Rest der Hausaufgaben zu machen sein²⁰. Diese diskursive Konstruktion wurde in der Folge im parlamentarischen Diskurs mehrmals reaffirmiert²¹ – nicht zuletzt von Erweiterungskommissar *Günter Verheugen* anlässlich eines Besuchs im polnischen Europaausschuss. Bemüht, den Unsicherheiten um die irische Ratifikation des Vertrages ein Ende zu setzen, beruhigte Verheugen: „Die offizielle Ansicht der Europäischen Kommission und des Rates der Europäischen Union ist einheitlich – wir brauchen den Vertrag von Nizza und er sollte in Kraft treten [...] Manchen Staaten gilt der Vertrag als Garantie der Balance zwischen Erweiterung und Vertiefung der Union.“²² Dieses Signal aus einem der wesentlichen Machtzentren der Union war deutlich formuliert und höchst willkommen. Etwa 11 Monate später schienen sich die Dinge wesentlich gewandelt zu haben. Sowohl *Romano Prodi* als auch *Günter Verheugen* verteidigten den Konventsvorschlag über die Reform des Systems der Stimmengewichtung im Rat: Prodi teilte der Presse nach der Präsentation des Konventsvorschlags im Juni 2003 mit, dass es „immer klar gewesen sei, dass der Vertrag von Nizza nicht die Basis der Konventsarbeit“ gewesen, sondern im Gegenteil, das Ziel des Konvents unzweifelhaft in dessen Revision gelegen sei.²³ Und *Günter Verheugen* stellte fest, dass „die Europäische Kommission von Beginn an der Meinung gewesen“ sei, dass das komplizierte System der Stimmengewichtung des Vertrags von Nizza durch ein einfacheres und demokratischeres ersetzt werden sollte.²⁴

5.3. Nizza in der Beitrittskampagne

Nach dem positiven Ausgang des zweiten irischen Referendums im Oktober 2002 bezüg-

lich des Vertrages von Nizza konnten jedoch (noch) alle diesbezüglichen Bedenken als aufgelöst betrachtet werden. Der Beitrittsvertrag (AA2003/Actde) konnte nach Abschluss der Verhandlungen ausgearbeitet werden und lag am Gipfel von Athen im April 2003 zur Unterfertigung vor. In ihm waren die Bestimmungen des Vertrages von Nizza enthalten – so etwa regelt Artikel 12 Absatz 2 die Zahl der gewichteten Stimmen.

Parallel zu diesen Entwicklungen wurde die Informationskampagne der polnischen Regierung gestartet. In ihrer ersten Phase von Mitte 2002 bis Anfang 2003 bestand die Kampagne aus 50 dreiminütigen TV-Spots, deren Präsentator unglücklicherweise in der kommunistischen Volksrepublik Polen PRL Karriere als Moderator gemacht hatte. Auch der Koordinator der Kampagne hatte eine kommunistische Vergangenheit als Agent des Sicherheitsdienstes, was einige Aufregung verursachte und die Kampagne zu diskreditieren drohte (Szczerbiak 2004, 676).

Am Höhepunkt dieser Kampagne ging ein Folder von Präsident Kwaśniewski an alle polnischen Haushalte.²⁵ In diesem Folder wurde zunächst zu einer aktiven Teilnahme am Referendum aufgerufen; an erster Stelle der angeführten Fragen stand jene nach dem Verlust der nationalen Souveränität bei einem EU-Beitritt. Die Antwort des Präsidenten war deutlich: „Nein, kein Land, das der EU angehört, hat seine Souveränität verloren!“²⁶ Die vierte Frage lautete, ob Polen ein Mitglied zweiter Klasse sein würde und wurde mit dem Hinweis auf die Stimmengleichheit mit Spanien entkräftet.²⁷ Die Informationen bezüglich Polens Rolle in der EU beinhalteten den Hinweis auf das System der gewichteten Stimmen, kraft dessen die Republik Polen zu den sechs größten Staaten der EU gehören würde.

Auf Basis dieser und ähnlicher gleichlautender Informationen wurden die polnischen Stimmberechtigten zu den Urnen gerufen, um über eine Mitgliedschaft in der EU zu entscheiden. Zum Zeitpunkt des Referendums waren jedoch bereits mehr als 6 Wochen vergangen, seit das Thema „doppelte Stimmengewichtung“ plötzlich auf der Agenda des Konvents aufge-

taucht war. Wie konnte es sein, dass dieser Widerspruch in der Zwischenzeit nicht öffentlichkeitswirksam geworden war?

5.4. *Das zweite Gesicht der Macht: der parlamentarische Diskurs zum Europäischen Konvent*

Von den polnischen VertreterInnen im Konvent waren im parlamentarischen Diskurs nur Józef Oleksy und Danuta Hübner in nennenswertem Ausmaß aktiv. Oleksy hatte als Vorsitzender des (nicht-öffentlichen) Europaausschusses relativ unumschränkten Einfluss auf die Gestaltung der jeweiligen Tagesordnungen und bewirkte damit eine regelmäßige Debatte über die Konventsarbeiten. Danuta Hübner war immer wieder als Regierungsvertreterin in den Ausschuss geladen, um der Auskunftspflicht der Regierung nachzukommen.

Im Gegensatz dazu war im (öffentlichen) Hauptausschuss des polnischen Sejm keine regelmäßige Debatte entstanden. Die erste Sitzung des Sejm wurde erst nach mehr als fünf Monaten Konventsarbeit abgehalten. Oleksy hatte in der Zwischenzeit immer wieder beklagt, dass der Konvent so wenig Eingang in den politischen Diskurs gefunden hatte.²⁸

Am Tag vor der ersten öffentlichen Parlamentssitzung zum Konvent tagte vorbereitend der Europaausschuss. In dieser Sitzung bekannte Oleksy in erstaunlicher Offenheit seine Zweifel an dem Einfluss der Beitrittskandidaten auf den Diskussionsprozess im Konvent.²⁹ Er folgert daraus, dass es nötig sei, diesen europäischen Diskurs in den Sejm zu bringen, damit jener sich stärker mit den tatsächlichen Reformvorschlägen beschäftigen könnte. Dahinter stand sein wiederholtes Anliegen einer Rückkopplung zwischen den Debatten im Konvent und im Sejm, um u. a. über eine verbesserte Argumentationsgrundlage im Konvent verfügen zu können. Darüber hinaus könnten die dabei geführten Debatten als Einstieg in die nationale Debatte vor dem Beitrittsreferendum dienen: „Es wäre sinnvoll zu wissen, wofür man ist bzw. was man ausschlägt.“³⁰ Die Antwort der euroskeptischen Kräfte folgte auf dem Fuße: *Antoni Macierewicz* (LPR) spitzt Oleksys Zwei-

fel am Einfluss im Konvent auf die Aussage zu, dass Oleksy offen zugebe, im Konvent werde alles unter den 15 Mitgliedstaaten entschieden, was endlich zum Vorschein bringe, dass der Konvent ein Diktat der EU sei. *Marek Kotlinowski* (LPR) brachte schließlich den Widerspruch zwischen Konventsarbeit und Beitritt ins Spiel:

Bemerkt Abgeordneter Oleksy diese intellektuelle Falle nicht: wir treten der Union bei; zur Zeit des Referendums werden wir die endgültige Gestalt der Union, die sich erst aus den Konventsdebatten ergibt, nicht kennen. In diesem Zusammenhang: zu welcher Union treten wir bei? ... Polen wird in Wirklichkeit in der Frage der Gestalt der Union nichts zu sagen haben. Die Bevölkerung wird die Union aber nur auf der Grundlage der derzeit vorliegenden Informationen beurteilen. Ich bewerte das, sanft ausgedrückt, als intellektuell unredlich in Bezug auf das, was in den polnischen Medien präsentiert wird, denn das sind bloß die derzeitigen Informationen.³¹

Am Vortag der ersten öffentlichen Parlamentsdebatte machte die euroskeptische Opposition deutlich, dass sie keine Gelegenheit auslassen würde, um diese Widersprüche möglichst deutlich herauszustreichen und für ihr politisches Projekt eines Scheiterns der Regierung beim Beitrittsreferendum zu nutzen.

Die öffentliche Debatte im Hauptausschuss am nächsten Tag spitzte die Widersprüche tatsächlich noch weiter zu. Zunächst hatte der Vorsitzende des SLD-Klubs im Sejm *Jerzy Jaskiernia* im Namen des Klubs vorgeschlagen, dass den Konventsmitgliedern das Forum des Hauptausschusses regelmäßig zur Verfügung stehen sollte.

VertreterInnen der euroskeptischen Opposition nutzten die Tribüne des Hohen Hauses, um ihre Positionen zu transportieren und zu versuchen, den Beitrittsprozess zu unterminieren. Stellvertretend *Roman Giertych*, der LPR-Klubvorsitzende:

Welches Ziel hat der Konvent? Die Reform der Union in der Form, dass nach dem Beitritt der 10 Kandidatenländer – so lautet die Grundidee – die bisherige Machtverteilung in der Union aufrecht bleibt, also die dominierende Position Frankreichs und Deutschlands mit Beteiligung Großbritanniens.

Deshalb haben die Kandidatenländer kein Stimmrecht im Konvent – was von den Vertretern des Parlamentspräsidiums und der Regierung heute geflissentlich nicht erwähnt worden ist – und sie können sich nicht einmal in ihrer Muttersprache zu Wort melden. ... LPR ist davon überzeugt, dass die Arbeit des Konvents allein das Ziel hat, uns Sand in die Augen zu streuen. Deswegen sind wir der Auffassung, dass die Debatte, eine echte europäische Debatte, vor dem näher kommenden Referendum über den Beitritt Polens zur Europäischen Union stattfinden sollte.³²

LPR zeigte sich entschlossen, diesen Widerspruch weiter für ihre politischen Ziele einzusetzen: Sie versuchte, eine Dynamik zu erzeugen, die zu einer Maximierung der Unsicherheit vor dem Referendum führen sollte.

Entgegen der Ankündigung eines „großartigen Dialogs mit der Bevölkerung“ durch den SLD-Klubvorsitzenden fand bis zum Ende der Arbeiten im Konvent mehr als elf Monate später keine weitere Sitzung des Sejms zum Thema mehr statt. Der Plan des SLD-Klub konnte offensichtlich nicht realisiert werden. Einzelne Hinweise Oleksys im Europaausschuss lassen darauf schließen, dass Parlamentspräsident *Marek Borowski* dafür verantwortlich zeichnete.³³ Oleksy hatte auch weiterhin versucht, das Thema Konvent in den öffentlichen parlamentarischen Diskurs einzubringen; er blieb darin erfolglos. Giertych wiederum stellte im Europaausschuss bemerkenswert offen dar, dass es ohne parlamentarische Öffentlichkeit aus Sicht der LPR nicht lohnen würde, sich mit den Konventsarbeiten auseinanderzusetzen: damit wäre ohne Öffentlichkeit eben kein (populistisch-politischer)³⁴ Gewinn in Sicht.³⁵ In diesem Sinne war die Eindämmungsstrategie der Regierung offensichtlich erfolgreich; sie hatte das zweite Gesicht der Macht gezeigt – das Unterdrücken eines Themas.

Im Vorfeld des Referendums verschärfte sich der Widerspruch weiter; Valéry Giscard d'Estaing's *fait accompli* hatte u. a. den aus polnischer Sicht zentralen Bestandteil des Vertrags von Nizza bzw. des Beitrittsvertrages massiv in Frage gestellt: das System der Stimmengewichtung. Sechs Wochen vor dem polnischen Referendum konnte die Situation für die polnische Regierung kaum heikler sein.

5.5. Sechs Wochen ohne Nizza

Die Analyse des öffentlichen Diskurses in den letzten Wochen vor dem Referendum ergibt, dass es einige Wochen dauerte, bevor „Nizza“ wieder im Zentrum des Diskurses stand. Eine Analyse der Agenturmeldungen zeigt, dass die polnische Regierung in den ersten Tagen offiziell überhaupt nicht auf diese Herausforderung der zukünftigen polnischen Machtposition innerhalb der EU reagiert hatte. Das gilt auch für Danuta Hübner. Während der spanische Regierungsvertreter *Alfonso Dastis* mehrere Wochen lang gegen die Vorschläge Valéry Giscard d'Estaing's in einer äußerst entschlossenen Art und Weise aufgetreten war, hatte Hübner die Vorschläge in der Öffentlichkeit mit keinem Wort erwähnt – mit Ausnahme einer Plenardebatte im Konvent.³⁶ Erst als auf Initiative Spaniens in dieser Sache ein Brief an das Präsidium des Konvents verfasst worden war, wurde Hübner (mit-)aktiv. Insgesamt wurden vor dem Referendum von Seiten der Regierung bzw. der polnischen KonventsvertreterInnen keinerlei Detailaussagen zum sich konsolidierenden Konventsentwurf getätigt.

Die polnische Bevölkerung, zum allergrößten Teil nicht in diese Debatten involviert, stimmte am 7./8. Juni 2003 mit 77,5 Prozent pro Stimmen für den EU-Beitritt. Es sollte nicht lange dauern, bis sich die Regierung Miller mit großem publizistischen Einsatz auf dem Gipfel von Thessaloniki gegen den Vorschlag der Änderung des Systems der Stimmengewichtung einsetzen sollte. Mit diesem plötzlichen Umschlagen der Strategie bereitete sie ein weiteres Mal der Opposition jenen Boden, auf dem der Slogan „Nizza oder Tod“ gedeihen konnte.

6. Résumé

Nach der Rekonstruktion des politischen Diskurses in Polen während des EU-Beitritts und der Verfassungsgebung – fokussiert auf das Problem der Stimmengewichtung nach dem Vertrag von Nizza und der fehlenden Rückbindung des Konventsdiskurses in der polnischen parlamentarischen und medialen Öffent-

lichkeit – kann nun versucht werden, die oben dargelegten Fragen einer Klärung näher zu bringen.

- Die diskursive Konstruktion des Vertrags von Nizza als archimedischer Punkt in den Diskursen um einen EU-Beitritt und die Zukunft Europas war v. a. durch SLD-PolitikerInnen erfolgt; unterstützt wurden sie dabei nicht zuletzt von Erweiterungskommissar Verheugen. Ein Abgehen von dieser Schlüsselprämisse über Polens Rolle in der EU in den Wochen vor dem Referendum war undenkbar gewesen, da dies die gesamte Beitrittskampagne in Frage gestellt und eine Gefährdung des positiven Ausgangs des Referendums bedeutet hätte.
- Das Fehlen jeglicher Positionierung der polnischen Regierung in dieser Frage schwächte die Position der polnischen Regierungsvvertreterin im Konvent. So hatte Valery Giscard d'Estaing die Positionen Hübners als individuelle Meinungen abgetan, hinter der keine geschlossene Politik der Regierung zu sehen sei.³⁷
- Die Regierung Miller konnte nicht umhin, kurz nach dem positiven Beitrittsreferendum, mit großem publizistischen Einsatz plötzlich gegen dieses Detail des Konventsentwurfs aufzutreten. Für die Opposition war es ein leichtes, auf den Widerspruch hinzuweisen, der daraus entstanden war, dass Danuta Hübner namens der polnischen Regierung den Konventsentwurf unterzeichnet hatte. Die Regierung hatte durch dieses Glaubwürdigkeitsproblem keine echte Chance, dem Slogan „Nizza oder Tod“ der Bürgerplattform eine eigene, moderatere Linie entgegenzusetzen.
- Der SLD-Parlamentsklub war dazu genötigt, der Linie der Bürgerplattform zu folgen und der Resolution zuzustimmen. Zu diesem Zeitpunkt war allerdings noch nicht absehbar, dass sich die ICG so entwickeln würde, dass am Ende keine weiteren Verhandlungspunkte übrigbleiben würden.³⁸
- Die öffentliche Meinung wurde stark von den populistischen Kampagnen der PO und anderer Parteien beeinflusst. So hat CBOS

ermittelt, dass knapp die Hälfte der Polen (46 Prozent) ein „entschlossenes und möglichst langes“ Engagement ihrer Regierung in der Frage der Stimmengewichtung forderten, solange dies nicht den gesamten Prozess gefährde. Knapp ein Viertel forderten sogar die Anwendung des Vetos gegen die Verfassung (CBOS 2003b; Lang/Maurer 2003, 3). Der Wissensstand in dieser Frage war aber erschreckend gering: rund die Hälfte der Befragten (47 Prozent) wussten nicht genau, worum es in dieser Frage ging. Dies ist ein nur geringfügig geringerer Wert an Nichtwissen, als nach Ende des Konvents im Flash-Eurobarometer für Polen ausgewiesen wurde: 56 Prozent der Befragten hatten keine Meinung darüber, ob und in welcher Form der Konventsentwurf verabschiedet werden sollte – kein anderes Land hatte eine derart hohe Quote aufzuweisen.³⁹

- Die zweite, aus polnischer Sicht stark politisierte Frage, jene der *invocatio Dei* in der Präambel, war in den Verhandlungen der Regierungskonferenz negativ entschieden worden. Dies trug sicherlich zu einer weiteren De-Legitimierung der Verfassung aus der Sicht weiter Teile der polnischen Bevölkerung bei. Dass sich auf dieser Basis und in einer stark politisierten Frage kein breites öffentliches Bewusstsein für den Wert der Verfassung bzw. die Kosten eines *non-agreement* aufbauen ließ, liegt auf der Hand.
- Die Fehleinschätzung der Regierung in Bezug auf die Wirksamkeit des „Paradoxes der Schwäche“ korrespondiert mit der Fehleinschätzung des Konvents und der politischen Dynamik, die dieser entwickeln würde. Die Sozialisation der polnischen VerhandlerInnen in der EU war bis zu diesem Zeitpunkt auf die Beitrittsverhandlungen und den Gipfel von Nizza beschränkt gewesen: Die Verhandlungen von Nizza waren gerade hinsichtlich der Abwendung von einem konstruktiven und gemeinschaftsorientierten Multilateralismus eine besonders besorgniserregende Schule für die Beitrittskandidaten gewesen (Wallace 2001, 131); der darauf folgende Beitrittsprozess war insgesamt von einem starken „executive bias“ geprägt, der

neben den Regierungen wenig Raum für andere politische und soziale AkteurInnen ließ (Dimitrova 2004, 7).

- Vor dem Hintergrund dieser Sozialisation und Erfahrungen in den bisherigen *grand bargains* kann nachvollzogen werden, dass die polnische Regierung nicht den Konvent, sondern die ICG als jenen Ort betrachtete, an dem die Entscheidungen über die Zukunft Europas fallen würden. Darüber hinaus waren die institutionellen und administrativen Kapazitäten des Beitrittslandes vollauf damit beschäftigt, die Beitrittsverhandlungen zu finalisieren, den *acquis communautaire* zu implementieren, die Beitrittskampagne zu organisieren und ein positives Referendumsergebnis zu erzielen. Die Fehleinschätzung des politischen Gewichts des Konvents kann auch daran abgelesen werden, dass Polen – im Gegensatz zu anderen Mitgliedstaaten, die eine einflussreiche Rolle in der Union für sich beanspruchen – nicht den Außenminister als Regierungsvertreter in den Konvent nominierten bzw. nachnominierten.
- Weiters ist darauf hinzuweisen, dass die politischen Eliten der Beitrittsländer im Beitrittsprozess kaum in der Lage waren, ein *two-level-game* zu spielen, da die Beitrittspolitik seitens der Union keinen Raum für Manöver ließ. Dies führte zu einer gefährlichen Unter- bzw. Nichtrepräsentation ihrer nationalen Interessen (Maniokas 2004, 32). Der erstmalige Status als gleichberechtigtes Mitglied an der ICG teilzunehmen, dürfte gerade für den RepräsentantInnen des „beinahe-großen“ zukünftigen Mitgliedstaat Polen eine Verlockung gewesen sein, sich allzu sehr auf den neuen, gleichberechtigten Status zu verlassen.
- Die Frage des Stellenwerts des Konvents bzw. seines Ergebnisses für die Erklärung des Scheiterns der ICG 2003 stellt indes eine besondere Herausforderung für den gewählten Ansatz dar: Zum einen zeigen Marnette/Nicolaïdis (2004) plausibel, dass bereits der Konventsprozess in vielen Bereichen als ein *bargaining* im Schatten der Regierungskonferenz zu sehen ist; zum anderen stellt sich die Frage, ob die beiden Ebenen Level

I und Level II selbst bei Berücksichtigung dieser „Verhandlungen im Schatten der Rhetorik“ noch sinnvoll getrennt werden können. Einerseits sind Teile der AkteurInnen der Ebene I im Konvent den *domestic constituencies* (nationale Parlamentarier; zumal von der Opposition) zuzurechnen; andererseits ist eine Schlüsselbedingung für die heuristische Trennung von „Verhandlung“ und „Ratifizierung“ im Konvent nicht im vollen Umfang erfüllt: jener der diplomatischen Abgeschlossenheit der Verhandlungen. Der Konvent macht idealiter im Gegenteil Öffentlichkeit zu einem seiner Grundprinzipien.

Der vorliegende Ansatz hofft damit, ausreichend Belege dafür geliefert zu haben, dass die besondere Situation, in der sich die Beitrittsländer durch die Gleichzeitigkeit von Beitritt und Vertiefung befunden haben, in die Erklärung einzelner Phasen bzw. Dimensionen des Verfassungsgebungsprozesses der EU sinnvoll mitaufzunehmen ist. Für den polnischen Fall scheint diese Gleichzeitigkeit in bestimmter Hinsicht eine Unmöglichkeit dargestellt zu haben, die auch auf anderen Ebenen (etwa tatsächliche Performanz im Konvent) dargestellt und analysiert werden könnte.

ANMERKUNGEN

- 1 Ich danke meinen KollegInnen Petra Grabner, Gilbert Weiss, den TeilnehmerInnen der ÖGPW-Tagung „Repräsentation und Verfassung. Zur Legitimität und Effektivität der Reformkonvente in Österreich und in der Europäischen Union“, des CES-Colloquiums „Bürgerschaft und Verfassung“ an der Universität Bremen sowie einem anonymen Rezensenten für die konstruktive Kritik an einer früheren Version dieses Beitrags.
- 2 Flash Eurobarometer 142.1 “Convention on the Future of Europe” bzw. 142.2 “Convention on the Future of Europe – Wave 2”.
- 3 Vgl. dazu Lang/Majkowska (2005) bzw. A look behind the news, in: Agence Europe No. 8962, 7.6.2005.
- 4 Vgl. zu einer Kritik des Konvents aus der Sicht der Beitrittsländer: Gaisbauer (2005a; b).

- 5 Andere an den Verhandlungen beteiligte Parteien werden aus Gründen der Komplexitätsreduktion nicht in die Analyse aufgenommen – Frankreichs Determinanten dürften den deutschen sehr ähnlich sein; Spanien hingegen, das zunächst eine ähnliche Verhandlungsposition wie Polen eingenommen hatte, war am Ende kompromissfähig – ein Hinweis auf ein breiter gestaltetes *win-set* (Maurer/Schunz 2004, 7). Die spezifischen Determinanten sind für die vorliegende Analyse nicht von Bedeutung.
- 6 Vgl. dazu: „The possibility of package deals opens a rich array of strategic alternatives for negotiators in two level games“ (Putnam 1988, 446).
- 7 68 Prozent der Befragten waren für eine Annahme des Verfassungsvorschlages des Konvents, darunter 10 Prozent ohne Änderung, 58 Prozent mit partiellen Änderungen; für Frankreich liegen beinahe identische Prozentzahlen vor (69 Prozent, -11 Prozent, + 58 Prozent). Quelle siehe Anm. 2.
- 8 So wurde etwa unmittelbar nach dem Scheitern des Gipfels in der Öffentlichkeit von Seiten Kanzler Schröders mit einem Kerneuropa-Projekt gedroht, dass für den Fall der fortgesetzten Nicht-Einigung ein effizientes Funktionieren der erweiterten Union sicherstellen sollte. Dies war reine Rhetorik und nicht von tatsächlichen Konzepten begleitet (Puntscher Riekmann/Eiselt/Gaisbauer/Mokre/Pausch/Slominski 2004, 25).
- 9 PO – Platforma Obywatelska (Bürgerplattform) war eine der beiden größeren Parteien, die im Zuge des Wahldebakels der Regierung Buzek in den Parlamentswahlen Ende September 2001 aus dem Lager der AWS (Wahlaktion Solidarność) hervorgegangen waren. PO erreichte 65 von 460 Sitzen. Die zweite Partei PiS – Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit) erlangte 44 Sitze.
- 10 Polnisch: „Nicea albo œmiera“.
- 11 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 października 2003r w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 grudnia 2003r w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.
- 12 Ab Juni 2003 permanent unter 20 Prozent Zustimmung in der Bevölkerung.
- 13 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 grudnia 2003r w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Monitor Polski Nr 58, Poz. 901, 902, 903 i 904. Abstimmungsergebnis: 375 pro/14 contra/13 Enthaltungen.
- 14 Uniting Europe No. 126, 18 December 2000, 3; zitiert nach Lippert (2001).
- 15 Polnisch: „Nic o nas bez nas“. Dieser topos bezieht seine symbolische Kraft vor allem aus den geschichtlichen Daten „Wiener Kongress“ bzw. „Konferenz von Jalta“, wo zweimal aus nationaler Sicht negative Entscheidungen über die Erhaltung bzw. Einrichtung eines freien polnischen Nationalstaates getroffen worden waren, ohne dass polnische PolitikerInnen bzw. DiplomatenInnen einen Einfluss auf die Entscheidungen ausüben vermochten. Im Grunde geht es um die Verwirklichung maximaler nationaler Souveränität.
- 16 UW – Unia Wolności (Freiheitsunion), die Partei, der etwa Bronisław Geremek angehörte, war unter die Sperrminorität gefallen.
- 17 SLD – Sojusz Lewicy Demokratycznej (Vereinigung der demokratischen Linken) erreichte auf einer gemeinsamen Liste mit UP – Unia Pracy (Arbeitsunion) 216 der 460 Parlamentssitze. PSL – Polskie Stronnictwo Ludowe (Polnische Volkspartei) erlangte 42 Mandate.
- 18 LPR – Liga Polskich Rodzin (Liga der Polnischen Familien) 38 Mandate. Samoobrona (Selbstverteidigung) 53 Mandate.
- 19 Biuletyn 103/IV, KE/nr9/30-11-2001. Alle wörtlichen Übersetzungen stenographischer Protokolle aus dem Polnischen ins Deutsche von mir, HPG.
- 20 Biuletyn 168/IV, KE/nr11/17-12-2001.
- 21 So z. B. durch den spanischen Botschafter in Polen, de Laiglesia Gonzales de Peredo, der Mitte Januar 2002 das Programm der spanischen Ratspräsidentschaft dem Europaausschuss vorgestellt hatte. Vgl. Biuletyn 246/IV, KE/nr16/17-01-2002.
- 22 Biuletyn 802/IV, KE/nr65/11-07-2002.
- 23 Polska Agencja Prasowa (PAP), 18-06-2003. Hervorhebung von mir, HPG.
- 24 PAP, 26-06-2003. Hervorhebung von mir, HPG.
- 25 Aleksander Kwaśniewski: „Tak dla Polski“, broszura informacyjna. Abrufbar unter: www.prezydent.pl/referendum/index.php.
- 26 Siehe dazu FN 25.
- 27 Siehe dazu FN 25.
- 28 Vgl. Z.B. Biuletyn 848/IV, KE/nr71/23-07-2002.
- 29 Vgl. Gaisbauer (2005b).
- 30 Biuletyn 848/IV, KE/nr71/23-07-2002.
- 31 Ebd.
- 32 Sprawozdanie stenograficzne, 27. Posiedzenie Sejmu RP w dniach 23, 24, 25, 26 lipca 2002r. Hervorhebung von mir, HPG.
- 33 Biuletyn 1528/IV, KE/nr121/25-02-2003.
- 34 Wertende Hinzufügung von mir, HPG.
- 35 Siehe FN 33.
- 36 Der Inhalt dieser Debatte wurde weder in einer Agenturmeldung noch in einer der beiden großen Qualitätszeitungen Polens, *Gazeta Wyborcza* bzw. *Rzeczpospolita* wiedergegeben.
- 37 PAP, 31-05-2003.
- 38 Die Resolution forderte neben der Beibehaltung des Nizza-Systems der Stimmengewichtung: Erwähnung der christlichen Werte in der Präambel, Anerkennung der grundlegenden Rolle der NATO für die europäische Sicherheit, die Beibehaltung des Systems „ein Land – ein Kommissar“ sowie die Rotation der Präsidentschaft. Vgl. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 października a 2003r w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Monitor Polski Nr 47, Poz. 694 i 695.
- 39 Siehe FN 2.

LITERATURVERZEICHNIS

- CBOS* (2003a). Stosunek do rządu i premiera w przededniu brukselskiego szczytu, Komunikat z Badań BS/193/2003, Warszawa.
- CBOS* (2003b). O Unijnej Konstytucji w przededniu szczytu UE w Brukseli, Komunikat z Badań BS/190/2003, Warszawa.
- Dimitrova*, Antoneta L. (2004). Enlargement driven change and post-communist transformations: a new perspective, in: Antoneta L. *Dimitrova* (Hg.): Driven to Change. The European Union's Enlargement Viewed from the East, Manchester/New York, 1–16.
- Gaisbauer*, Helmut P. (2005a). Der Europäische Konvent aus der Sicht beitrittswilliger Länder – Schlüsselinstitution einer „Westerweiterung“?, in: Forum Parlament, 1/05, Wien, S. 10–14.
- Gaisbauer*, Helmut P. (2005b). Melior est conditio possidentis? Der Europäische Konvent und die Beitrittsländer, forthcoming in: Christian *Dirninger*/Günter *Herzig*/Sonja *Puntscher Riekmann* (Hg.): Europa Res Publica? Schriftenreihe des Herbert-Batliner-Europainstituts Salzburg, Bd. 3, Wien/Köln/Weimar.
- Garsztecki*, Stefan (2005). Differenzen zwischen der Regierungskonferenz von Nizza und dem Verfassungskonvent: Positionen der neuen Mitgliedstaaten: das Beispiel Polen, forthcoming in: Ulrike *Liebert*/Josef *Falke*/Andreas *Maurer* (Hrsg.): Postnational Constitutionalisation in the Enlarged Europe – Postnationaler Verfassungsprozess im erweiterten Europa, Baden-Baden.
- Henderson*, Karen (2004). Developments in the Applicant States, in: Journal of Common Market Studies, 42 (Annual Review), 153–167.
- Lang*, Kai-Olaf (2003). Das Scheitern des Brüsseler Gipfels – Reaktionen aus den Beitrittsländern. SWP-Diskussionspapier, Dezember 2003.
- Lang*, Kai-Olaf/Joanna *Majkowska* (2005). Die Niederlande – Europas neue Neinsager? Europapolitische Neupositionierung eines Musterlands der EU, SWP-Aktuell 26.
- Lang*, Kai-Olaf/Andreas *Maurer* (2003). Polens Gewicht und die doppelte Mehrheit, SWP-Aktuell 51.
- Lippert*, Barbara (2001). Neue Zuversicht und alte Zweifel: die Europäische Union nach „Nizza“ und vor der Erweiterung, in: Integration, (2), 179–193.
- Magnette*, Paul/Kalypso *Nicolaidis* (2004). The European Convention: Bargaining in the shadow of Rhetoric, in: West European Politics, 27 (3), 381–404.
- Maniokas*, Klaudijus (2004). The methode of the European Union's enlargement to the east: a critical appraisal, in: Antoneta L. *Dimitrova* (Hg.): Driven to change. The European Union's Enlargement Viewed from the East, Manchester/New York, 17–37.
- Maurer*, Andreas/Simon *Schunz* (2004). Die Textur der Krise: Europas Verfassungsgebungsprozess in der Verlängerung, SWP-Diskussionspapier, Januar 2004.
- Moravcsik*, Andrew (1998). The Choice for Europe: From Messina to Maastricht, London.
- Moravcsik*, Andrew/Kalypso *Nicolaidis* (1999). Explaining the Treaty of Amsterdam. Interests, Influence, Institutions, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 37/1, 59–85.
- Puntscher Riekmann*, Sonja/Isabella *Eiselt*/Helmut P. *Gaisbauer*/Monik *Mokre*/Markus *Pausch*/Peter *Slominski* (2004). Flexible Integration in the Area of CFSP/ESDP. Debates on the Provisions of the Draft Constitutional Treaty, report to the Austrian Federal Chancellery.
- Putnam*, Robert D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games, in: International Organization, 42 (3), 427–460.
- Rosamond*, Ben (2000). Theories of European Integration, Houndsmills, Basingstoke.
- Schelling*, Thomas C. (1960). The Strategy of Conflict, Cambridge.
- Szczerbiak*, Aleks (2004). History Trumps Government Unpopularity: The June 2003 Polish EU Accession Referendum, in: West European Politics, 27 (4), 671–690.
- Trzaskowski*, Rafał (2002). From Candidate to Member State: Poland and the Future of the EU, occasional paper No. 42, European Union Institute for Security Studies, Paris. Internet: <http://www.iss.eu.org>
- Wallace*, Helen (2001). Stimmen und Stimmungen aus Nizza: Entscheidungen der Regierungskonferenz 2000 zum Rat, in: Integration, 2/2001, 124–132.
- Wincott*, Daniel (1995). Institutional Interaction and European Integration. Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism, in: Journal of Common Market Studies, 33 (4), 597–610.

AUTOR

HELMUT P. GAISBAUER, Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Fachbereichs Geschichts- und Politikwissenschaft der Universität Salzburg; Leiter der Arbeitsgruppe European Union Studies. Lehre im Bereich Politischer Theorie und Ideengeschichte. Forschungsschwerpunkte: Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union; Europäische Öffentlichkeit; Dimensionen der polnischen EU-Mitgliedschaft; Konzepte und Politiken flexibler Integration.

Kontakt: Helmut P. Gaisbauer, FB Geschichts- und Politikwissenschaft, Rudolfskai 42, A-5020 Salzburg
E-Mail: helmut.gaisbauer@sbg.ac.at